

## Beglaubigte Abschrift

VG 2 K 154/20



Verkündet am 13. Februar 2023  
Borck, Justizobersekretärin  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

### VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

#### URTEIL

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

der Frau Dr. Marion Rosenke,  
Eisweg 10, 33790 Halle/Westf.,

Klägerin,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,  
vertreten durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat  
Justizariat,  
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin,

Beklagte,

hat das Verwaltungsgericht Berlin, 2. Kammer, aufgrund  
der mündlichen Verhandlung vom 13. Februar 2023 durch

den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Rabenschlag  
als Einzelrichter

für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Klägerin ihre Klage zurückgenommen hat.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung i.H.v. 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit i.H.v. 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

### Tatbestand

Die Klägerin begehrt Auskunft beim Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zu dem Schriftstück „Wie wir COVID-19 unter Kontrolle bekommen“.

Sie beantragte mit E-Mail vom 23. April 2020 beim BMI Auskunft, ob das bei ihren Recherchen zur Corona-Pandemie gefundene Strategiepapier „Wie wir COVID-19 unter Kontrolle bekommen“ (im Folgenden: Schriftstück) vom BMI stamme. Zudem bat sie um Bekanntgabe aller Autoren nebst Institution.

Das BMI antwortete mit E-Mail vom 30. April 2020, es behandle den Antrag auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG) und vor einer Entscheidung seien Dritte zu beteiligten. Zudem verwies es auf die Veröffentlichung des Schriftstücks auf seiner Homepage. Mit Schreiben vom 9. Juni 2020 teilte das BMI mit, externe Wissenschaftler hätten das Schriftstück erarbeitet. Die im Einzelnen namentlich nebst Institution aufgelisteten Mitautoren hätten jeweils andere Abschnitte bearbeitet.

Die Klägerin bat mit E-Mail vom 23. Juni 2020 um Beantwortung der „Anschluss-Fragen“, welcher Abschnitt von welchem Mitautor verfasst worden sei (Synopsis Autor-Abschnitt), nach welchen Kriterien das BMI die Mitautoren ausgesucht habe und wie der genaue Auftrag an die Mitautoren seitens des BMI gelautet habe (aufgeschlüsselt nach Autoren im Falle mehrerer Aufträge).

Das BMI antwortete mit E-Mail vom 7. Juli 2020, die gewünschte Synopsis Autor-Abschnitt liege nicht vor. Zu dem Schriftstück habe es keinen (schriftlichen) Auftrag gegeben. Es habe sich um pro bono-Beiträge der Experten gehandelt.

Die Klägerin hat am 14. September 2020 Klage erhoben. Das Robert Koch-Institut (RKI) übersandte dem BMI auf dessen Nachfrage im Februar 2021 teilweise geschwärzte Informationen zu dem Strategiepapier. Das BMI gewährte der Klägerin hierzu im April 2021 Zugang.

Die Klägerin trägt vor, der übersandte Verwaltungsvorgang sei unvollständig und es entspreche nicht den Tatsachen, dass das BMI über keinerlei Informationen verfüge. Die Exekutive habe mit der Lockdown-Politik und den beispiellosen Grundrechtseinschränkungen jegliches Fundament verlassen, sodass auch juristisch „neue“ Überlegungen geboten seien. Aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, gerade auch unter Berücksichtigung der Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG, sei zwingend

eine umfassende Auskunfts-, Rechenschafts- und Begründungspflicht der staatlichen Organe für die Verhältnismäßigkeit der eingeleiteten Restriktionen abzuleiten.

Die Klägerin beantragt,

die Beklagte unter Aufhebung des Bescheids vom 9. Juni 2020 zu verpflichten, Auskunft zu erteilen,

1. nach welchen Kriterien sie die Experten, welche das Strategiepapier „Wie wir COVID-19 unter Kontrolle bekommen“ als Mitautoren erarbeitet haben, ausgewählt hat,
2. mit welchem (mündlichen oder schriftlichen) Auftrag sie jeweils diese Experten mandatiert hat,
3. zu welchem Zeitpunkt sie jeweils diese Experten mandatiert hat,
4. welcher Mitautor welchen Abschnitt erarbeitet hat,
5. an welche Bundes- oder Landesbehörden, Institutionen, Medienanstalten, oder Privatpersonen sie das erarbeitete Strategiepapier wann, mit welchem Begleitschreiben, oder (mündlicher oder schriftlicher) Empfehlung oder Anweisung zur Kenntnis gebracht hat.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie meint, die Klage sei unzulässig, da der Bescheid vom 9. Juni 2020 bestandskräftig sei. Zudem sei die Klage unbegründet. Sie schulde keine Auskünfte und Erläuterungen für Vorgänge, zu denen bei ihr keine Informationen vorhanden seien.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und den übersandten Verwaltungsvorgang verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

Der Berichterstatter ist gemäß § 6 Abs. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) als Einzelrichter zuständig, nachdem die Kammer ihm den Rechtsstreit durch Beschluss vom 22. Dezember 2022 übertragen hat.

Das Verfahren ist einzustellen, soweit die Klägerin den mit der Klageschrift angekündigten Antrag, Auskunft über die Konditionen der Beauftragung zu erteilen, nicht gestellt und damit ihre Klage zurückgenommen hat (§ 93 Abs. 3 Satz 1 VwGO).

Im Übrigen ist Verpflichtungsklage (§ 42 Abs. 1 Var. 2 VwGO) mit den Klageanträgen 3 und 5 unzulässig. Insoweit hat die Klägerin nicht, wie von § 75 VwGO vorausgesetzt, vor Erhebung der Klage beim BMI Zugang zu den begehrten Informationen beantragt. Die Klägerin hat weder mit ihrer E-Mail vom 23. April 2020 noch mit den

ergänzenden Fragen mit E-Mail vom 23. Juni 2020 ausdrücklich oder sinngemäß Auskunft verlangt, zu welchem Zeitpunkt das BMI die Experten mandatiert habe (Klageantrag 3) und an welche Bundes- oder Landesbehörden sowie weiteren Stellen das Schriftstück zur Kenntnis gebracht wurde (Klageantrag 5).

Mit den verbleibenden Klageanträgen 1, 2 und 4 ist die Klage zulässig. Dem steht der von der Beklagten angeführte Bescheid vom 9. Juni 2020 nicht entgegen. Er ist mangels Rechtsbehelfsbelehrung nicht in Bestandskraft erwachsen. Ein Rechtsschutzbedürfnis, das im Umfang der vorprozessual erteilten Auskünfte entfallen ist, steht der Klägerin (nur) noch insoweit zur Seite, als sie geltend macht, zu den Klageanträgen seien bei dem BMI weitere Informationen vorhanden.

Die Klage ist unbegründet. Der Bescheid des BMI vom 9. Juni 2020 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten; sie hat keinen Anspruch auf die begehrte Auskunft (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für das Begehren der Klägerin ist § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG, da sich aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie Art. 79 Abs. 3 GG keine weitergehenden Rechte ergeben. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG hat jeder nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Die Klägerin ist als natürliche Person anspruchsberechtigt. Das BMI ist eine Behörde des Bundes. Jedoch besteht kein – unerfüllter – Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen, da solche nicht beim BMI vorhanden sind.

Tauglicher Gegenstand eines Informationszugangsanspruchs sind amtliche Informationen im Sinne von § 2 Nr. 1 Satz 1 IFG. Danach ist eine amtliche Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Dabei muss gerade die Aufzeichnung der Information nach subjektiver oder objektiver Betrachtung amtlichen Zwecken dienen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Oktober 2021 – 10 C 3/20 – juris Rn. 15 ff.). Nicht zu den amtlichen Informationen gehören nach § 2 Nr. 1 Satz 2 IFG Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen. Der Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG ist auf diejenigen Informationen beschränkt, die bei der Behörde im Zeitpunkt des Eingangs des Antrags vorhanden sind (BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2017 – 7 C 22/15 – juris Rn. 18). Die Behörde trifft keine Informationsbeschaffungspflicht, und sie ist nicht gehalten, begehrte Informationen durch Untersuchungen erst zu generieren (BVerwG, Urteil vom 27. November 2014 – 7 C 20/12 – juris Rn. 37).

Das Gericht ist davon überzeugt (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO), dass zu den begehrten Auskünften keine weiteren amtlichen Informationen beim BMI vorhanden sind. Bereits vorprozessual hat das BMI mitgeteilt, externe Wissenschaftler hätten das Schriftstück pro bono erarbeitet, es habe keinen (schriftlichen) Auftrag gegeben und die gewünschte Synopse Autor-Abschnitt sei nicht vorhanden. Im Gerichtsverfahren hat das BMI ergänzend vorgetragen, die Gruppe von Wissenschaftlern, die das Schriftstück erarbeitet habe, sei kein Gremium des BMI. Die Wissenschaftler hätten auf Anregung aus dem BMI und pro bono in eigener inhaltlicher Verantwortung gearbeitet. Zum Austausch mit der Gruppe lägen bei ihr keine eigenen Unterlagen vor, da es sich um einen offenen Gedankenaustausch im Entwurfsstadium gehandelt habe, der nicht veraktet worden sei. Die an die Klägerin herausgegebenen Unterlagen seien solche des RKI, die dort veraktet und bereits mehrfach herausgegeben worden seien.

Dieser Vortrag ist schlüssig. Er stimmt mit den Angaben der Bundesregierung auf Kleine Anfragen im Deutschen Bundestag überein. Auf die in das Verfahren eingeführten BT-Drs. 19/20301 und 19/28063 wird Bezug genommen. Soweit auch danach das Schriftstück nur „auf Anregung aus dem BMI“ durch externe Wissenschaftler erarbeitet wurde, ist nicht ersichtlich, warum dennoch bei dem BMI amtliche Informationen über die Kriterien der Auswahl der Experten (Klageantrag 1), zu einem mündlichen oder schriftlichen Auftrag des BMI (Klageantrag 2) oder zu der begehrten Synopse Autor-Abschnitt (Klageantrag 4) vorhanden sein sollten.

Der Vortrag der Klägerin rechtfertigt keine andere Einschätzung. Ihre Behauptung, der vorgelegte Verwaltungsvorgang sei unvollständig, ist nicht tragfähig. Soweit sie eine Antwort des angeschriebenen Referates GII2 vermisst, hat die Beklagte nachvollziehbar erläutert, dass dies nur der Übernahme von Text aus einem gleichgelagerten Verfahren geschuldet ist. Spekulativ ist der Vortrag der Klägerin, die Abteilung KM und weitere Abteilungen hätten mit der Erarbeitung und Verbreitung des Schriftstücks angesichts dessen Bedeutung befasst gewesen sein müssen. Im Gegenteil entspricht dies dem Vortrag der Beklagten, dass das Schriftstück nicht im Auftrag des BMI entstanden ist. Der Vorwurf der Klägerin, aus dem Verwaltungsvorgang gehe nicht hervor, wie es zu der Online-Veröffentlichung des Strategiepapiers und dessen Umbenennung in Szenarienpapier gekommen sei, rechtfertigt keinen Schluss auf einen unvollständigen Verwaltungsvorgang und weitere bei dem BMI zu den Klageanträgen vorhandene Informationen. Die unterschiedliche Bezeichnung als „Strategiepapier“ oder als „Szenarienpapier“ findet sich bereits in der BT-Drs. 19/20301.

Ohne Erfolg verweist die Klägerin zudem darauf, aus der übersandten Akte des RKI ergebe sich die aktive Beteiligung mehrerer BMI-Mitarbeiter, insbesondere des (damaligen) Staatssekretärs, der zudem die ad-hoc-Forschungsgruppe, die das Strategiepapier erarbeitete, ins Leben gerufen habe. Ebenso wie die bekannt gewordene RKI-Akte gebe es daher BMI-Akten des Staatssekretärs und der weiteren BMI-Mitarbeiter. Auf ihre Bitte mit Schriftsatz vom 23. März 2021, die von dem Staatssekretär geführte Akte, zumindest dessen komplette E-Mail-Korrespondenz, zu übersenden, sei die Beklagte nicht eingegangen. Evident unvollständig sei die Auskunft auch, soweit in dem Bescheid vom 9. Juni 2020 keine Personen des RKI und der Stiftung Wissenschaft und Politik aufgeführt seien, obwohl in dem Strategiepapier (S. 1) diese Institutionen als Mitglieder des Expertenteams aufgeführt seien.

Hieraus ergeben sich ebenfalls keine Anhaltspunkte für das Vorhandensein von amtlichen Informationen zu den Auskunftsbegehren der Klägerin. Die Verwaltungsvorgänge des RKI waren im Zeitpunkt des Eingangs des Antrags der Klägerin beim BMI dort nicht vorhanden, sondern gingen ausweislich der Übersendungskorrespondenz erst im Jahr 2021 ein. Eine aktive Beteiligung mehrerer BMI-Mitarbeiter steht zwischen den Beteiligten außer Streit, lässt indes nicht auf amtliche Informationen zu den Klageanträgen schließen. Soweit das RKI und die Stiftung Wissenschaft und Politik als Mitglieder des Expertenteams aufgeführt sind, heißt dies nicht, dass Mitautoren des Schriftstücks von diesen Institutionen stammen. Die vom BMI erteilte Auskunft über die Mitautoren entspricht den Angaben der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag. Es ist nicht ersichtlich, dass diese Auskunft unwahr oder unvollständig ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. August 2020 – OVG 6 S 32/20 – juris Rn. 6).

Den Beweisanregungen der Klägerin war nicht nachzugehen. Sie zielen auf eine Ausforschung und Beweisermittlung und haben nur zum Ziel, Zugang zu möglichen Informationsquellen zu erlangen, um auf diesem Wege Anhaltspunkte für neuen Sachvortrag zu gewinnen. Die angeregten Zeugenvernehmungen zu den Behauptungen, „dass es sehr wohl eine Mandatierung seitens der Beklagten an die einzelnen Experten gab“ und dass es „im Hause der Beklagten die Informationen“ selbstredend gebe, waren mangels konkreter Anknüpfungstatsachen zum Vorhandensein amtlicher Informationen zu den Klageanträgen nicht durchzuführen. Die von der Klägerin aufgeworfene Frage, ob ein „Prozess des Hinterfragens, der Eruiierung der faktenbasierten Ausgangslage für alle Erwägungen“ gar nicht stattfand, war mangels Entscheidungserheblichkeit nicht aufzuklären.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11, § 711 der Zivilprozessordnung.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird.

Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag auf Zulassung der Berufung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Dr. Rabenschlag